

¿Redes o gobernanza?

Experiencias de colaboración entre actores

María Esther Morales-Fajardo
Cecilia Cadena-Inostroza

Coordinadoras



CRIM

Obras afines

Gabriela De la Mora De la Mora. 2020

Gobernanza ambiental: conservación de áreas naturales protegidas urbanas y servicios ambientales. El caso de los sistemas de Guadalajara y Monterrey, México (CRIM-UNAM)

Prudenzio Óscar Mochi Alemán y Cristina Girardo Pierdominici, coords. 2018

Otros desarrollos, otra cooperación: retos y perspectivas de la cooperación internacional (CRIM-UNAM)

Merizanda Ramírez Aceves y María Esther Morales-Fajardo. 2015

Manual para la elaboración de trabajos de investigación de licenciaturas en Ciencias Sociales y Humanidades (CRIM-UNAM)

María Esther Morales-Fajardo y Leobardo De Jesús Almonte, coords. 2015

Inversión extranjera directa en América Latina: una revisión en los albores del siglo XXI (CRIM-UNAM; Bonilla Artigas Editores)

Prudenzio Óscar Mochi Alemán y Cristina Girardo Pierdominici. 2015

Debates y prácticas sobre desarrollo y cooperación desde las organizaciones de la sociedad civil (CRIM-UNAM)

Prudenzio Óscar Mochi Alemán. 2006

La industria del software en México en el contexto internacional y latinoamericano (CRIM-UNAM)

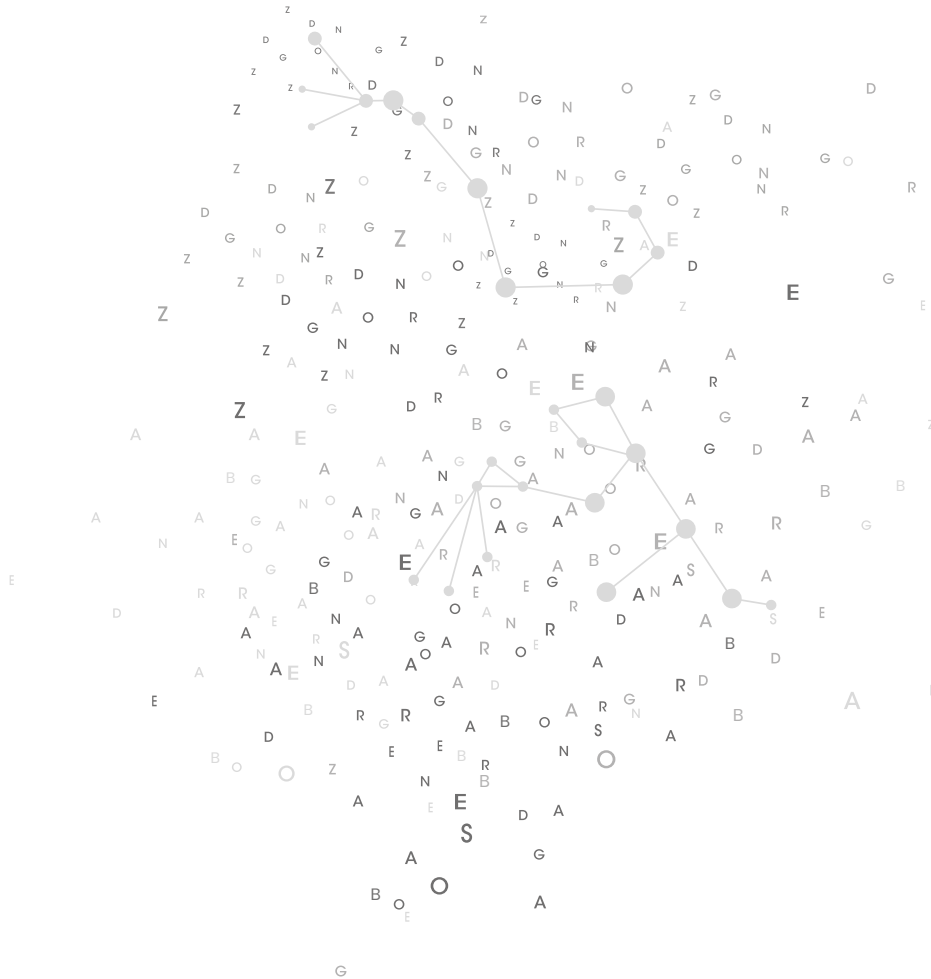
Acerca de las coordinadoras

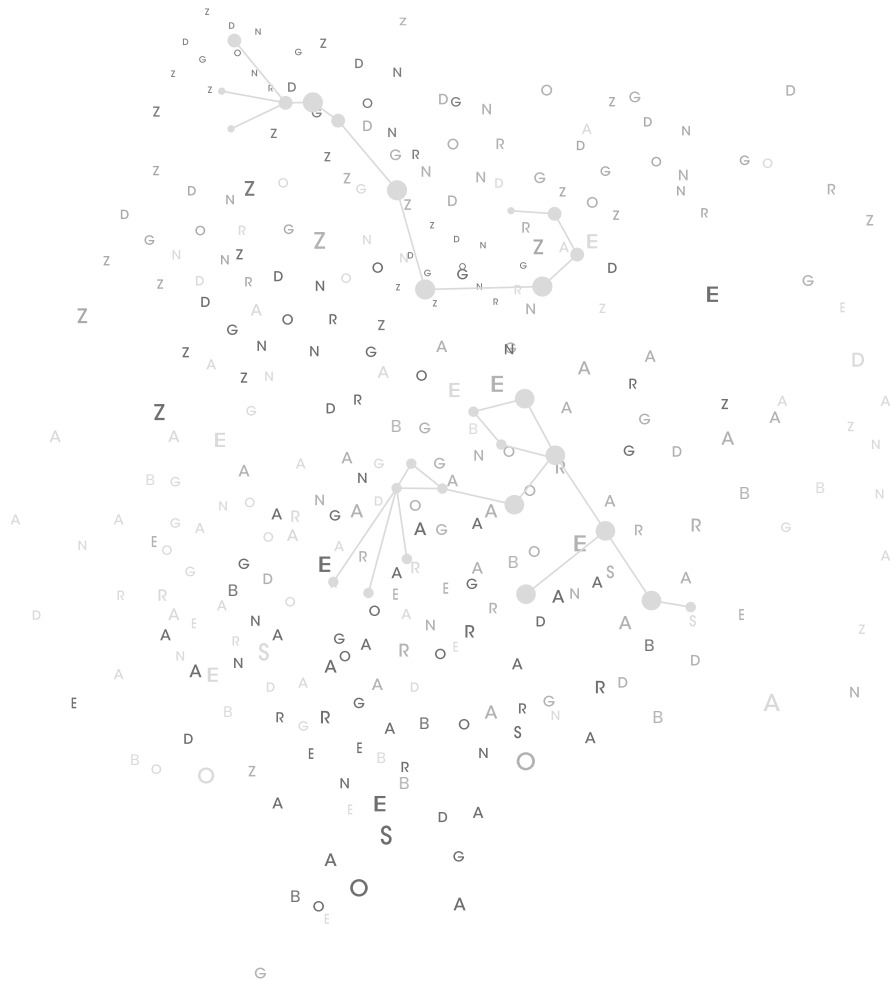
María Esther Morales-Fajardo

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco. Es investigadora titular del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, profesora de asignatura de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma del Estado de México y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación son los procesos de integración económica regional, la inversión extranjera directa, las empresas multilatinas y la gobernanza en América Latina.

Cecilia Cadena-Inostroza

Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Es profesora-investigadora de El Colegio Mexiquense y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación abordan temas como administración y gestión pública municipal, transparencia y rendición de cuentas en municipios, redes de política pública y gobernanza.





UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Graue Wiechers

Rector

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas

Secretario General

Dra. Guadalupe Valencia García

Coordinadora de Humanidades

Dr. Fernando Lozano Ascencio

Director del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM)

Comité Editorial

CRIM

Dr. Fernando Lozano Ascencio

PRESIDENTE

Dra. Sonia Frías Martínez

Secretaria Académica del CRIM

Dr. Guillermo Aníbal Peimbert Frías

Secretario Técnico del CRIM

SECRETARIO

Dr. Fernando Garcés Poó

Jefe del Departamento de Publicaciones del CRIM

Dr. Roberto Castro Pérez

Investigador del CRIM

Dr. Óscar Carlos Figueroa Castro

Investigador del CRIM

Dra. Luciana Gandini

Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Dra. Naxhelli Ruiz Rivera

Investigadora del Instituto de Geografía, UNAM

Dra. Rosalva Aída Hernández Castillo

*Profesora-investigadora del Centro de Investigaciones
y Estudios Superiores en Antropología Social*

Lic. José Luis Güemes Díaz

Jefe de la Oficina Jurídica del Campus Morelos de la UNAM

¿REDES O GOBERNANZA?

¿REDES O GOBERNANZA? EXPERIENCIAS DE COLABORACIÓN ENTRE ACTORES

María Esther Morales-Fajardo
Cecilia Cadena-Inostroza
(coordinadoras)



Universidad Nacional Autónoma de México
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Cuernavaca, 2021

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Morales Fajardo, María Esther, editor. | Cadena Inostroza, Cecilia, editor.

Título: ¿Redes o gobernanza? : experiencias de colaboración entre actores / María Esther Morales-Fajardo, Cecilia Cadena-Inostroza, (coordinadoras).

Descripción: Primera edición. | Cuernavaca : Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2021.

Identificadores: LIBRUNAM 2107198 (impreso) | LIBRUNAM 2107231 (libro electrónico) | ISBN 978-607-30-4947-4 (impreso) | ISBN 978-607-30-4946-7 (libro electrónico).

Temas: Gobierno local -- América Latina. | Redes políticas -- América Latina. | Gobierno local -- América Latina -- Participación ciudadana. | Redes sociales -- Aspectos políticos -- América Latina. | Cooperación internacional.

Clasificación: LCC JS2061.R43 2021 (impreso) | LCC JS2061 (libro electrónico) | DDC 320.8098—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación con base en el sistema de revisión por pares a doble ciego, por académicos externos al CRIM, de acuerdo con las normas establecidas en el Reglamento Editorial del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como por el artículo 46 de las Disposiciones Generales para la Actividad Editorial y de Distribución de la UNAM.

Este libro fue realizado gracias al financiamiento del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM, número de proyecto: IN300918.

Diseño de forros: Michele Muris Torreblanca
Fotografía de cubierta: Raymundo Casanova Cirett

Primera edición: 17 de septiembre de 2021

D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, delegación Coyoacán, 04510, Ciudad de México

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Av. Universidad s/n, Circuito 2, colonia Chamilpa
62210, Cuernavaca, Morelos
www.crim.unam.mx

ISBN: 978-607-30-4947-4

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales

Impreso y hecho en México

Contenido

Introducción	13
<i>María Esther Morales-Fajardo</i>	
<i>Cecilia Cadena-Inostroza</i>	

Referencias bibliográficas	20
--------------------------------------	----

Primera parte
Gobernanza o redes
Enfoques teóricos
y utilidad metodológica

1	
Revisando el enfoque de redes de políticas	
Nuevos abordajes y desafíos	25
<i>Cristina Zurbriggen</i>	

Introducción	25
Los orígenes de los estudios de redes de políticas públicas	27
Redes de política: el modelo dialéctico	29
Redes de políticas y marcos interpretativos	32
La primera generación de debates sobre redes de gobernanza	35
La segunda generación de debates sobre redes de gobernanza	38
Reflexiones finales	40
Referencias bibliográficas	42

2	
Redes, gobernanza y metagobernanza	49
<i>Francisco Porras</i>	

Introducción	49
El problema	51

Interdependencia, gobernanza y redes	55
La gobernanza como red	58
Una visión analítica de la gobernanza como red.	62
De la gobernanza a la metagobernanza	68
Metagobernanza y el ODS 17	71
A manera de conclusión	
Una pequeña agenda	78
Referencias bibliográficas.	81

Segunda parte
Utilidad metodológica
y experiencias de colaboración
entre actores

3

A manera de presentación de las experiencias de colaboración entre actores	91
---	----

Cecilia Cadena-Inostroza

Elsa Cecilia Cota Díaz

Introducción	91
Enfoque de redes y gobernanza.	93
Gobernanza como redes de actores.	97
Utilidad de las redes como herramienta metodológica	100
Análisis de redes y gobernanza	102
Redes de gobernanza, más allá del <i>social network analysis</i>	105
Para avanzar en la utilidad teórica del enfoque.	108
Conclusiones	110
Referencias bibliográficas	112

4

La gobernanza multinivel en la cooperación regional, el caso de Mesoamérica sin Hambre	119
---	-----

Sergio Vázquez Meneley

Introducción	119
La interdependencia como base de la gobernanza, ¿de dónde partimos?	121
La gobernanza multinivel para el estudio de la cooperación	125
Gobernanza multinivel en la cooperación regional.	128

El proyecto Mesoamérica sin Hambre, marco y antecedentes.	131
Mesoamérica sin Hambre desde el enfoque de la gobernanza	137
Niveles de gobernanza en Mesoamérica sin Hambre	141
Conclusiones	145
Referencias bibliográficas.	146

5

De las redes de actores sociales a las redes de políticas públicas La cuenca transfronteriza del río Hondo (México-Belice)	153
---	-----

Edith Kauffer

Introducción	153
Redes y comunidades de políticas públicas: una aproximación teórica.	156
La cuenca transfronteriza del río Hondo: una red de actores limitada a México y Belice	160
Aspectos metodológicos y aproximación a las características básicas de los actores de la red	162
Los componentes de la red de políticas públicas de la cuenca del río Hondo	173
La red de políticas públicas de la cuenca del río Hondo	175
Una red de políticas públicas centrada en el agua en la cuenca	178
Los actores centrales de la red	184
Conclusión	190
Referencias bibliográficas.	192

6

Redes de gobernanza para el desarrollo local Notas sobre la experiencia del Corredor Biológico Mesoamericano en tres países de América Latina	197
--	-----

Miguel Eduardo Alva Rivera

Introducción	197
Acción de gobierno y gobernanza	199
Las redes de gobernanza a través de olas de estudio y su análisis por medio de órdenes institucionales.	201

Cooperación internacional para el desarrollo local	210
Cooperación internacional	211
Origen y legado del Corredor Biológico Mesoamericano en América Latina	214
La región de La Fortuna y El Gigante en el Corredor Trinacional Montecristo.	218
La región de Tzisco en Chiapas, México.	223
Conclusiones: gobernanza para el desarrollo local en América Latina	227
Referencias bibliográficas.	230

7

El Mercosur visto desde el enfoque de redes de políticas públicas El caso de la construcción de los dispositivos de reconocimiento académico-profesional	235
<i>Facundo Solanas</i>	
Introducción	235
De las transferencias internacionales al enfoque de redes de políticas públicas	238
El Mercosur y sus características histórico-institucionales	243
La política de reconocimiento académico profesional en el Mercosur	247
Génesis y evolución del reconocimiento académico profesional visto desde el enfoque de redes de políticas públicas	253
Conclusiones	256
Referencias bibliográficas	258

8

Redes de actores en la Alianza del Pacífico El Grupo Técnico de Cooperación y la plataforma de movilidad.	263
<i>María Esther Morales-Fajardo</i>	
Introducción	263
Enfoque de redes de política: breve revisión y utilidad metodológica	266

El Grupo Técnico de Cooperación y la plataforma de movilidad estudiantil y académica de la Alianza del Pacífico	270
Los actores de las redes del GTC y la plataforma de movilidad estudiantil y académica de Colombia y México	277
Conclusiones	286
Referencias bibliográficas.	289

9

Los comités de playas limpias en Mazatlán, su análisis desde las redes de gobernanza	293
---	-----

Gleini Gallardo García

Ana María Larrañaga Núñez

Graciela Cruz Jiménez

Introducción	293
Gestión de playas en el contexto mexicano y los comités de playas limpias	296
Redes de gobernanza y turismo.	297
Red de gobierno.	302
Las redes de políticas públicas	302
Aproximación metodológica	304
Municipio de Mazatlán (caso playa Gaviotas) y el comité de playas limpias, características y funcionamiento	307
El caso de playa Gaviotas, municipio de Mazatlán	307
El comité de playas limpias de Mazatlán Sus características y funcionamiento	309
Relaciones entre los integrantes de los CPL en Sinaloa	312
Conclusiones	316
Referencias bibliográficas.	318

Conclusiones.	327
-----------------------	-----

Cecilia Cadena-Inostroza

María Esther Morales-Fajardo

Referencias bibliográficas.	333
-------------------------------------	-----

Sobre los autores.	335
----------------------------	-----

7

El Mercosur visto desde el enfoque de redes de políticas públicas El caso de la construcción de los dispositivos de reconocimiento académico-profesional

Facundo Solanas

Conicet, Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA),
Universidad Nacional de Mar del Plata

Introducción

Revisitando algunos trabajos ya realizados sobre el tema (Solanas 2007 y 2014), nuestro objetivo es destacar la utilidad del enfoque de redes de políticas públicas para el análisis de la construcción de la política de reconocimiento académico-profesional (PRAP) en el Mercado Común del Sur (Mercosur).

Analizar la PRAP implica al menos tres cuestiones centrales: primero, preguntarse sobre la separación entre el reconocimiento profesional y el reconocimiento académico, lo que involucra cuestionar las relaciones contemporáneas entre el Estado y las diversas asociaciones profesionales; entre el Estado y la universidad; entre el Estado y la construcción de diversas políticas del Mercosur, tales como

programas de movilidad académica, “políticas regionales” de evaluación académica y acreditación o convergencia de la educación superior.

En segundo lugar, su análisis nos permite interactuar con otros campos de análisis, como la sociología de los grupos profesionales y los estudios sobre educación superior, entre los más cercanos.

Tercero, también implica cuestionar el lugar del Estado en esta construcción, la relación entre el Estado y las normas o recomendaciones internacionales, como las desarrolladas por la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Banco Mundial (BM), y preguntarnos cómo es posible considerar estas construcciones como convergencias o transferencias, por lo que recurriremos a distintas herramientas de la sociología de la acción pública. En resumen, es la idea de soberanía la que se pone en cuestión a fin de promover la circulación de profesionales en la región.

Teniendo presente buena parte de la literatura constitutiva del enfoque de redes de políticas públicas, como las ya casi célebres tipologías de Rhodes (Rhodes y Marsh 1995; Marsh y Rhodes 1992) y Van Waarden (1992), analizaremos sintéticamente la forma en la que se fueron gestando, consolidando y expandiendo los instrumentos y políticas de reconocimiento académico-profesional en los países integrantes del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, a los que se agregaría Venezuela como miembro pleno en 2012) y asociados (Chile, Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela). Para ello, nos centraremos especialmente en su implementación en el caso argentino, dado que ha constituido uno de los principales motores en la construcción de esta política.

Una de las ventajas que presenta el enfoque de redes es que permite compatibilizarse fácilmente con otros enfoques, aquí consideraremos en particular el de las transferencias de políticas para dar cuenta de qué manera tanto el Mercosur como sus Estados miembros son sumamente permeables a diversos organismos internacionales como el BM y la OMC, entre otros. Según Dolowitz y Marsh (1996, 344), las transferencias implican “un proceso en el que los

conocimientos acerca de políticas, disposiciones administrativas, instituciones, etcétera, en un momento y/o lugar, se usan en el desarrollo de políticas, disposiciones administrativas e instituciones en otro momento y/o lugar”.

Para la elaboración de este trabajo hemos tenido en cuenta, por un lado, fuentes documentales, tales como tratados, leyes nacionales y decretos de Argentina, protocolos, convenios internacionales de cooperación, actas, resoluciones y distintos documentos oficiales sobre el reconocimiento de títulos y diplomas universitarios, y por otro lado, se consultaron fuentes orales a través de más de cincuenta entrevistas realizadas con informantes clave, como funcionarios o exfuncionarios de Argentina, Brasil y Uruguay, representantes de asociaciones o colegios profesionales, autoridades universitarias, por mencionar algunos. Las entrevistas fueron realizadas entre los años 2005 y 2016 y tuvieron una duración estimada de entre cuarenta minutos hasta dos horas. Alrededor de 60% de estas fue realizada con funcionarios y exfuncionarios del área de educación y de relaciones exteriores de Argentina, un poco más de 10% con representantes de asociaciones profesionales, y el resto entre académicos y funcionarios de los otros países del bloque.

Este capítulo se divide en cuatro secciones: en la primera presentamos una breve síntesis del desarrollo del enfoque de redes que tendremos en cuenta para nuestro análisis.¹ En segundo lugar, presentamos algunas características contextuales de la construcción y desarrollo del Mercosur, así como de sus instituciones. En tercer lugar, exponemos las características centrales de la política de reconocimiento académico profesional en el Mercosur, donde se permita apreciar las razones que justifican la utilización del enfoque de redes. Por último, situándonos fundamentalmente desde esta perspectiva teórica,

¹ Para una versión más completa del enfoque de redes de políticas públicas, sugerimos la lectura previa en este mismo libro de los capítulos de Cristina Zurbriggen y de Francisco Porras. Asimismo, puede consultarse la bibliografía mencionada, así como nuestros propios trabajos evocados de forma precedente.

analizaremos la génesis y evolución que ha tenido esta política, para cerrar el capítulo con unas conclusiones.

De las transferencias internacionales al enfoque de redes de políticas públicas

En las últimas tres décadas, en particular, el peso de las diversas organizaciones internacionales se ha fortalecido en casi todo el mundo y la capacidad para promover las transferencias de políticas ha aumentado casi exponencialmente. Según Dolowitz y Marsh (2000, 11), estas organizaciones desempeñan cada vez más un papel clave en la difusión de ideas, programas e instituciones en diferentes latitudes. Mediante distintos instrumentos, a menudo de carácter coercitivo, las diversas instituciones internacionales “invitan” a los Estados a modificar las normas nacionales, aprovechando las relaciones de poder asimétricas. Muchas transferencias suelen agilizarse en la medida en que entre los actores involucrados se comparten determinados intereses o ideas acerca del modo de resolver problemas o cuestiones específicos. En tal sentido, como veremos, las redes de actores contribuyen de manera importante a agilizar este proceso de transferencia de ideas, de instrumentos o de políticas. Por otra parte, Dolowitz y Marsh (1996) identifican cinco instrumentos que permitirían detectar la existencia de una transferencia de políticas y que tendremos especialmente en cuenta: los medios de difusión, los informes, las conferencias, las visitas y las declaraciones gubernamentales.

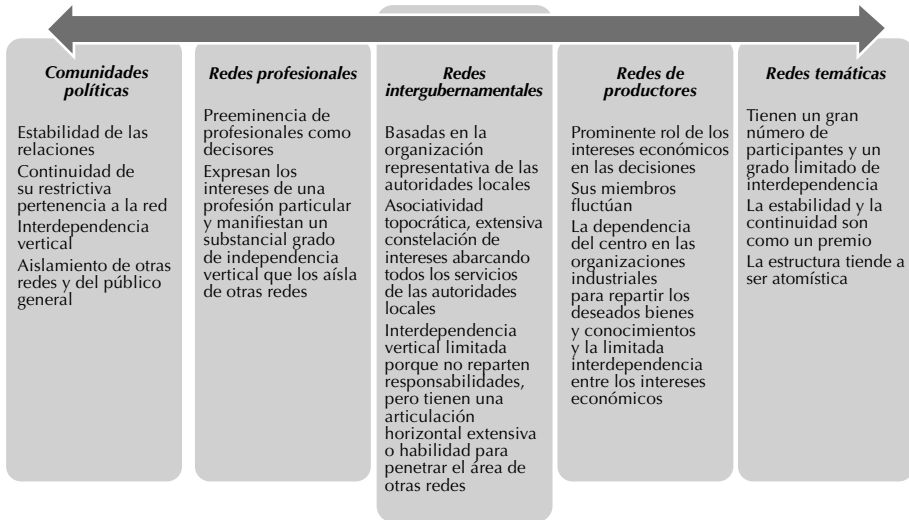
Como mencionábamos en otros trabajos (Solanas 2007; 2014), el desarrollo del análisis en términos de red de acción pública es de origen anglosajón, británico, en particular. Surge en los años setenta y tempranos ochenta y ha estado principalmente orientado a analizar la relación existente entre los Gobiernos centrales y locales,

aunque ha sido utilizado en distintas disciplinas, además de la ciencia política, como la sociología, la psicología social, la antropología y la geografía. También se ha utilizado para dar cuenta de determinadas etapas del proceso decisional en la Unión Europea (Richardson 1995).

Para nuestro análisis tendremos especialmente en cuenta las reformulaciones que se han hecho del “modelo de Rhodes” (Rhodes y Marsh 1995; Marsh y Rhodes 1992) —uno de los más citados y conocidos—, algunas herramientas proporcionadas por distintos enfoques en términos de redes de políticas públicas (Van Waarden 1992), así como también algunas importantes críticas que se le han realizado (Thatcher 1995; Smith 1995; Marsh 1998).

Del mismo modo que aparece señalado en el cuadro 1 del primer capítulo de este libro, en el modelo de Rhodes, las redes de acción pública se diferencian según su integración, estabilidad y grado de exclusividad, pero también en función del interés que las domina: profesional, económico o gubernamental. A efectos de retener algunos elementos centrales para nuestro análisis y sin entrar mucho en detalle, Rhodes sostiene que las redes tienen diferentes estructuras de dependencias que varían a lo largo de cinco dimensiones claves: los intereses de los actores participantes en la red, sus miembros que difieren en términos de balance entre sector público y privado, el grado de interdependencia vertical (intrarred), el grado de interdependencia horizontal (entre las redes) —que suele producirse cuando una red se encuentra aislada o en conflicto con otra— y la distribución de los diferentes tipos y cantidades de recursos (constitucional-legales, organizacionales, financieros, políticos, informacionales) que controlan los actores que afectan los patrones verticales u horizontales de interdependencia (Rhodes 1985, 14-15; 1997). Con base en estas dimensiones, Rhodes distinguió cinco tipos ideales de redes a lo largo de un *continuum* (figura 1), desde un grado de integración alto (las comunidades políticas) hasta uno bajo (las redes temáticas).

Figura 1. Tipos ideales de redes a lo largo de un *continuum* de un grado alto a uno bajo de integración



Fuente: elaboración propia con base en Rhodes (1990, 304-305).

Para nuestro análisis, nos interesa retener especialmente las características del segundo, tercer y quinto tipos ideales, es decir, las redes profesionales, intergubernamentales y temáticas. En el análisis de redes de políticas públicas existe un juego con reglas esenciales que permiten a toda la red de actores funcionar reduciendo los márgenes de incertidumbre de cada uno. Estas reglas son a la vez límites tácitos a la utilización de la autoridad coercitiva del actor estatal, pero también representan las obligaciones ideológicas fundadas sobre la idea de intereses mutuos basados en la confianza (Smith 1995, 111). Asimismo, como señala Rhodes, este enfoque “focaliza en las instituciones y en los vínculos entre ellas. Describe el proceso por el cual las instituciones manejan sus relaciones” (Rhodes 1997, 12).

Ahora bien, al momento de proceder a aplicar el enfoque a un caso empírico, se presenta un problema a la hora de decidir qué actores quedan incluidos en la red, y cuáles y de qué forma otros son

excluidos. Para esta cuestión tuvimos en cuenta los criterios establecidos por Richardson (1995), para quien los actores reposan en mayor medida en una relación estable y de largo término que les permite inscribirse en una relación de intercambio que los sitúa en un nivel subsectorial o incluso micro.

El análisis en términos de redes de acción pública pone el acento sobre la continuidad de las relaciones entre los grupos de interés y las autoridades estatales, en nuestro caso, representadas principalmente por diferentes áreas de dos ministerios en los distintos países del bloque: el de educación y el de relaciones exteriores. Esta continuidad en los vínculos contribuye a que la red tenga una influencia sobre los resultados políticos, pese a no determinarlos (Rhodes y Marsh 1995, 32). En contraste con otros modelos de intermediación de grupos, el enfoque de redes de política pública “insiste sobre la necesidad de desagregar el análisis político y subraya que las relaciones entre grupos y gobierno varían, de un dominio político a otro” (Rhodes y Marsh 1995, 35). Las tipologías propuestas por estos autores ofrecen toda una gama de relaciones posibles entre los participantes de la formación de las políticas, permitiendo escapar a las rigideces de la oposición entre los tipos ideales del corporativismo y del pluralismo (Thatcher 1995, 236). Como señala Rhodes (1997, 12), “la complejidad institucional y las agendas institucionales competentes son la materia de la red de política”.

Por las características que ha adquirido la PRAP en el Mercosur, buena parte de sus instituciones se adecúa en una buena medida al tipo ideal de redes intergubernamentales descrito por Rhodes y Marsh (1995), aunque se combina con las redes profesionales y las redes temáticas, según el momento en que se observe el proceso. Para tomar en cuenta estos esquemas, planteamos que los representantes de los respectivos ministerios de Educación de los países miembros cuentan con cierta estabilidad en sus funciones (al menos en el caso argentino), lo cual les ha permitido una fuerte continuidad con las políticas en marcha, que no suele ser siempre el caso. Asimismo, poseen una interdependencia vertical limitada dado que no reparten

responsabilidades propias de cada representación gubernamental, es decir, que los diversos actores o redes de actores concernidos se encuentran en desigualdad de condiciones para acceder a los espacios de toma de decisiones o de influir sobre su implementación (Lagroye, François y Sawicki 2002, 507). Según los recursos que son capaces de movilizar los diferentes actores, contarán con mayores oportunidades de incidir sobre la definición e implementación de la política pública, pero los “actores gubernamentales” serán los que tengan la capacidad efectiva de legitimar y darle un marco institucional a las decisiones o implementación de las políticas que se barajen en la red. Además, pese a que estas redes comparten y consensúan las decisiones, también cuentan con altas posibilidades y capacidad potencial como para integrar o penetrar otras redes, como por ejemplo, las constituidas por los ministerios de Relaciones Exteriores (Solanas 2007) o ciertas redes interuniversitarias.

La ventaja del enfoque en términos de redes de políticas públicas es que no solo permite la inclusión de otros actores no gubernamentales que se van a acercar a la red, como algunas asociaciones de facultades de Medicina, Ingeniería, Agronomía y colegios profesionales, sino que además cuenta con la posibilidad de compatibilizarse con otras herramientas analíticas. En cierto modo, esta red intergubernamental es acreedora de una determinada autonomía por sobre las principales autoridades ejecutivas respectivas, lo cual se traduce en una capacidad potencial para avanzar sobre ciertas cuestiones —conflictivas o no—, ya sea integrando o excluyendo a otros actores o redes.

Por las características de los procesos de integración regional como el Mercosur, así como la construcción de las políticas exteriores, la utilización del enfoque en términos de redes de política pública nos permite abordar las características de la política específica al analizar la doble faceta o “juego a dos niveles” (Putnam 1988) de la interacción de la red internacional-regional, compuesta por los representantes de los ministerios, pero a la vez, sin perder de vista su articulación —por momentos muy escasa— al interior de los actores estatales, profesionales

o universitarios de Argentina, así como también con otras redes. Asimismo, permite destacar la manera en que se articula el espacio local entre sí y dentro de la red intergubernamental regional. A su vez, nos posibilita analizar el protagonismo que pueden adquirir determinados individuos a un nivel más micro, que serán claves para el desarrollo de otras redes alternativas y que, inclusive, tendrán un bajo grado de articulación con la red principal.

Por último, llevado a un espacio ampliado como el Mercosur, el abordaje en términos de redes intergubernamentales de política pública nos permite mostrar la manera en que evolucionan y se articulan —o no— los distintos actores, con sus respectivos interlocutores internacionales, y asimismo, cómo, en ocasiones, la construcción de esa política pública regional puede escapar o también reforzar los condicionamientos de la lógica intergubernamental que, en alguna medida, prima en el proceso de integración.

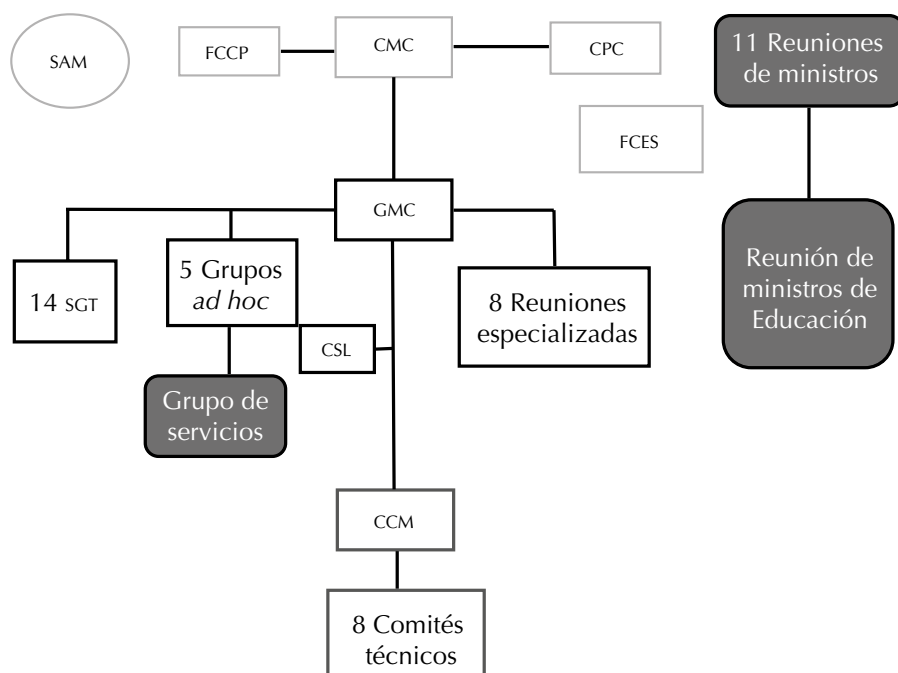
El Mercosur y sus características histórico-institucionales

El Mercosur se crea en el año 1991, pero la urgencia economicista que caracterizaba al auge del neoliberalismo en la región hizo que distintos sectores quedaran prácticamente al margen de su tratado fundante: el de Asunción.² Este texto preveía la libre circulación de mercancías, capitales y personas, con lo cual implícitamente se inscribía la necesidad de resolver y definir una PRAP para el bloque. A diferencia del proceso de integración europeo, que generalmente se esboza como el modelo de referencia exitoso, el Mercosur no preveía la creación de instituciones supranacionales, sino que se asentaba sobre esquemas propios de la cooperación intergubernamental. De esta manera, la conformación institucional inicial del Mercosur estaría

² Su nombre completo es “Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay”.

sustentada en una red intergubernamental, descentralizada en grupos de trabajo especializados, que sería complementada en 1994 con la firma del protocolo de Ouro Preto³ (figura 2).

Figura 2. Síntesis del primer organigrama del Mercosur



Siglas: CCM (Comisión de Comercio del Mercosur), CMC (Consejo del Mercado Común), CPC (Comisión Parlamentaria Conjunta), CSL (Comisión Sociolaboral), FCCP (Foro de Consulta y Concertación Política), FCES (Foro Consultivo Económico-Social), GMC (Grupo Mercado Común), SGT (Sub Grupos de Trabajo), SAM (Secretaría Administrativa del Mercosur).

Fuente: elaboración propia con base en la SAM (<https://www.mercosur.int/>).

³ Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur.

El bloque tendía a emular institucionalmente las mismas dinámicas presidencialistas que caracterizaban a las recientes democracias de los países del Mercosur, al punto de que algunos autores lo caracterizaban como “interpresidencialismo” (Malamud 2002).

El mismo año en que se constituye el Mercosur, gracias a la participación activa de los responsables de cooperación internacional dentro de los ministerios de Educación, se firma el protocolo de intenciones, constituyendo la agenda educativa y los antecedentes de lo que sería el sector educativo del Mercosur (SEM). A partir de allí, este sector cobró gran impulso, a la vez que se transformaba en un interlocutor importante para todo un conjunto de redes académicas y profesionales. Es decir, que a partir del desarrollo de esta red intergubernamental, la PRAP se pondría en agenda, lo cual tendería a atraer hacia ella a diversos actores académicos y actores profesionales interesados en avanzar en la profundización de la integración con sus pares en los demás países del bloque.

Si distintas asociaciones y colegios profesionales en un primer momento habían intentado acercarse al ministerio de Educación (con las diferentes denominaciones que este ha tenido, pero que abreviaremos ME), a fin de plantear el reconocimiento de títulos con propósitos profesionales, más tarde harían lo mismo con los representantes del ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), que tenían a su cargo el sector de servicios, entre los que se incluían los denominados servicios profesionales. Con ello tendría lugar una suerte de doble inscripción institucional: por un lado, por la cuestión educativa y académica se inscribía en el marco del SEM y el ME; por otro, por la cuestión comercial y los distintos modos de proveer servicios profesionales, se inscribía en el Grupo de Servicios (GS) del Mercosur y el ministerio de Relaciones Internacionales.

Por otra parte, es preciso plantear que al tratarse de redes intergubernamentales, donde los representantes estatales son los encargados de implementar las políticas nacionales, existía una importante superposición de agendas. En esos momentos, como lo hemos abordado en distintos trabajos, se comenzaba a debatir un nuevo marco normativo

para la educación superior en sintonía con los informes que venía elaborando el Banco Mundial desde finales de los años ochenta. Una de las novedades más importantes que vendría a plantear esta reforma normativa, como veremos, era la introducción de los procesos de acreditación y evaluación universitaria, bastante resistidos por los actores universitarios en ese entonces.

La complejidad que va adquiriendo el proceso de construcción de la política de reconocimiento de títulos con la aparición de otros actores, con o sin la articulación de esta red, pero con consecuencias sobre esta, hace que sea necesario incluirlos dentro de nuestro análisis. El enfoque en términos de redes de política pública no solo permite jerarquizar esto último, sino que además cuenta con la posibilidad de compatibilizarse con otras herramientas analíticas. En este sentido, la dinámica propia del proceso de construcción del Mercosur, de características intergubernamentales, si bien tiñe la lógica general de la integración, también deja espacios como el constituido por el SEM, en donde resulta conveniente complementar o articular el macro análisis intergubernamentalista con otras herramientas que permitan profundizar determinadas particularidades propias y específicas de este proceso. De algún modo, esta red intergubernamental es acreedora de una cierta autonomía por sobre las principales autoridades ejecutivas respectivas, lo cual se traduce en una capacidad potencial para avanzar sobre determinadas cuestiones conflictivas —o no—, ya sea integrando o excluyendo a otros actores o redes.

Por otra parte, como es conocido, todos los grupos concernidos por un problema están lejos de contar con iguales oportunidades de acceder a los espacios donde se toman las decisiones o de influir sobre su implementación (Lagroye et al. 2002, 507). Como veremos, los actores implicados cuentan con un importante nivel de complejidad, ambigüedad, contradicciones internas y recursos muy dispares que se manifestarán en el transcurso de la definición de la PRAP. Además, se caracterizan por un alto grado de heterogeneidad y asimetrías entre sus pares de los otros Estados miembros, ya sea que se trate de actores estatales u otros actores decisivos, como podrían ser ciertas

asociaciones profesionales. Como señala Rhodes (1997, 160), “la distribución de los recursos explica el relativo poder potencial de los actores dentro de la red y las diferencias entre las redes”. De todos modos, su grado de institucionalización en ambos casos es muy diferente, al menos con respecto a los dos principales Estados miembros. En este sentido, el enfoque en términos de redes de política pública permite abordar las características de la política específica al analizar la doble faceta de la interacción de la red internacional, compuesta por los representantes de los ministerios, pero a la vez sin perder de vista la articulación —por momentos muy escasa— de esta al interior de los actores estatales, profesionales o universitarios de Argentina, así como también con otras redes. Asimismo, permite destacar la manera en que se articula el espacio local entre sí y dentro de la red intergubernamental regional. A su vez, nos posibilita analizar el protagonismo que pueden adquirir determinados individuos a un nivel más micro, que serán claves para el desarrollo de otras redes alternativas y que, inclusive, tendrán un bajo grado de articulación con la red principal.

Por último, llevado a un espacio ampliado como el Mercosur, el abordaje en términos de redes intergubernamentales de política pública nos permite mostrar la manera en que evolucionan y se articulan —o no— los distintos actores, con sus respectivos interlocutores y, asimismo, cómo, en ocasiones, la construcción de esa política pública regional puede escapar o también reforzar los condicionamientos de la lógica intergubernamental que, en alguna medida, prima en el proceso de integración.

La política de reconocimiento académico profesional en el Mercosur

El reconocimiento de los títulos universitarios reviste dos objetivos: por un lado, tiene fines académicos, ya sea para continuar estudios superiores, realizar actividades de enseñanza, entre otras

actividades académicas. Por lo general, este tipo de reconocimiento no suele ser problemático. Por otro lado, el reconocimiento con fines profesionales es mucho más complejo, dado que existen distintas profesiones reguladas por el Estado, generalmente, cuando su ejercicio compromete el interés público, constituyendo un riesgo para la salud, la seguridad, los derechos y otras cuestiones. Este implica que el Estado delega esa facultad, dado que autoriza el ejercicio de profesionales cuya formación no ha regulado. En otras palabras, este reconocimiento implica redefinir las fronteras profesionales, es decir, en términos de Abbott (1988), lo que para cada grupo profesional implicó una lucha por lograr imponer sus jurisdicciones.

Esta separación entre los fines académicos o profesionales que reviste el reconocimiento se expresa también en el divorcio que se da de hecho en la mayor parte de las profesiones y el ámbito académico. Por lo general, los profesionales tienden a alejarse del mundo académico y los académicos suelen encerrarse en las universidades sin trazar lazos con los profesionales. En nuestras entrevistas constatamos un importante divorcio entre los ingenieros, un poco menos en los arquitectos, mientras que, por ejemplo, los médicos demuestran una mayor integración entre los dos mundos. En palabras de un funcionario del ME entrevistado en 2005: “para medicina, colegios [profesionales] y academia, son lo mismo, no hay divorcio como en otras asociaciones. Ambos tienen el mismo prestigio”. Es decir, los médicos que imparten docencia en la universidad ejercen la práctica profesional en un hospital o en un consultorio y viceversa, para los arquitectos en general es lo mismo y, en el caso de los ingenieros, el divorcio entre los dos ámbitos es más nítido.

Independientemente de las afinidades políticas existentes entre las diversas redes con sus interlocutores intergubernamentales, en el Mercosur el fenómeno de la fractura académica-profesional contribuye también a explicar las razones de los acercamientos entre, por un lado, las asociaciones de facultades y los ME y, por otro lado, las redes profesionales con los MRE. Es decir, que en el seno del bloque este divorcio será expresado mediante las diferentes redes de actores que

se agrupan y reagrupan, por un lado, a fin de lograr avanzar en el terreno de la acreditación con fines académicos, en el caso de la red intergubernamental coordinada por el ME; por otro lado, para conseguir el ejercicio profesional en el caso de la red intergubernamental coordinada por el MRE y que reagrupa una buena cantidad de redes profesionales.

Sin pretender realizar un análisis lineal de las posibles transferencias de políticas que tuvieron lugar en el Mercosur y en el caso de Argentina en particular, recopilamos las características de la construcción de la PRAP. En el marco de la Agenda de Educación Superior se crea, en 1993, la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU),⁴ que sería la encargada de modificar el marco normativo para el sector, en sintonía con los mencionados informes del Banco Mundial. La Ley de Educación Superior (LES),⁵ aprobada en 1995 con fuertes resistencias por parte de la mayoría de los actores universitarios, entre ellos el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), crearía la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau), constituyendo por primera vez una institución de estas características, con pocos antecedentes en la región. Como referencia inmediata se destaca la corta experiencia de la Comisión de Acreditación de Postgrados (CAP),⁶ en donde han participado algunas asociaciones universitarias, como la Asociación de Facultades de Ciencias Médicas de la República Argentina (Afimera) y la Asociación Universitaria de Educación Agropecuaria Superior de Argentina (Audeas), con cierta afinidad política con los responsables de la SPU. La Coneau, que comenzó con sus actividades en 1996⁷ y había sido fuertemente cuestionada y resistida por los actores universitarios, finalmente fue aceptada por la mayoría

⁴ La SPU se crea por el Decreto N.º 2568/1993 y reemplazaría a la Dirección Nacional de Asuntos Universitarios.

⁵ Ley N.º 24.521, promulgada en agosto de 1995 por Decreto P.E.N. N.º 268/1995 y reglamentada al mes siguiente en el Decreto P.E.N. N.º 499/1995.

⁶ La CAP fue creada por la Resolución del Ministerio de Cultura y Educación (MCYE) N.º 3223, 06-12-1994.

⁷ A partir del Decreto Reglamentario N.º 173/96, que fija las normas reglamentarias de la Coneau, modificado por el Decreto N.º 705/97.

de estos actores, dado que permitió frenar el proceso de apertura indiscriminada de unidades académicas de dudosa calidad, transformándose en un aliado de las universidades nacionales.

Las discusiones que tendrían lugar en el seno del SEM recogerían esta experiencia, así como algunas de las sugerencias chilenas que, como Estado asociado, participaba de estos debates y contaba con experiencia en acreditación. Como primer resultado de este proceso, se crearía el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado (MEXA), en donde las asociaciones académicas mencionadas, así como el Consejo Federal de Decanos de Facultades de Ingeniería (Confedi), participarían de las definiciones de los estándares mínimos de calidad.

Por tanto, resumiendo el proceso que tuvo lugar luego de algunas marchas y contramarchas (para una versión detallada véase Solanas 2012), el SEM decide dejar de lado el reconocimiento con fines profesionales para garantizar la calidad de las formaciones, a partir de una primera experiencia piloto de acreditación de carreras de grado a nivel regional.

Por su parte, diversas asociaciones y redes profesionales que venían reclamando la posibilidad del reconocimiento con fines profesionales, tales como la Comisión de Integración de Agrimensura, Agronomía, Arquitectura, Geología e Ingeniería para el Mercosur (CIAM), la Asociación de Facultades y Escuelas de Arquitectura del Mercosur (Arquisur), la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA), integrante de los Colegios y Órdenes de Abogados del Mercosur (Coadem), el Grupo de Integración del Mercosur, Contadores, Economistas y Administradores (GIMCEA) y la Conferencia Permanente de los Órganos de Reglamentación y Fiscalización Profesional del Área de la Química en los Países del Mercosur (Proquimsu), entre las más activas, encontrarían una mayor recepción en el Grupo de Servicios del Mercosur que coordinaba el MRE, en especial a través de una subsecretaría y una de sus direcciones, denominadas en determinado periodo Subsecretaría de Integración Económica

Americana y Mercosur (SBIEAM) y la Dirección General del Mercosur (DGM). En este sentido y como lo hemos señalado en otros trabajos (Solanas 2007), existe un actor clave que ha fungido como mediador o intermediario en la construcción del ejercicio profesional temporario y que era portador de un doble papel: por un lado, era ingeniero y participaba de la CIAM, y, por otro lado, se encontraba trabajando para esa repartición pública del MRE cuando comienzan a tratarse estos temas. De aquí el interés en prestar atención (además del nivel medio que caracteriza a las redes) al nivel micro y a la forma en que determinados vínculos personales pueden contribuir a destrabar la construcción de algunas políticas o instrumentos de políticas.

Ahora bien, para comprender la problemática del lado profesional es preciso tener en cuenta —como apareció manifestado en diversas entrevistas— que las grandes empresas o estudios no requieren que sus profesionales revaliden sus títulos universitarios para ejercer y realizar trabajos en los distintos países del bloque, dado que su propia red de contacto les facilita la tarea, o bien, se hacen validar los trabajos realizados por profesionales del Estado receptor de la tarea realizada. En contraste, para los profesionales independientes la revalidación de sus títulos implica un proceso muy lento y costoso que, en el mejor de los casos, tarda cinco años y que, por ende, desalienta la posibilidad de brindar su experiencia profesional en otros países miembro del bloque. Por estas razones y motivados por la posibilidad de integrarse con sus pares, a fin de darle contenido a este proceso regional, distintas redes compuestas por asociaciones, colegios y órdenes profesionales se colocaron al frente de la posibilidad de avanzar con la política de reconocimiento profesional.

En 1997 se firma el Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del Mercosur,⁸ con el objetivo de desregular progresivamente el comercio de servicios en la región, en sintonía con la lógica comercial del bloque asentada sobre los principios de la OMC, entre los que se contemplaban los profesionales. En especial,

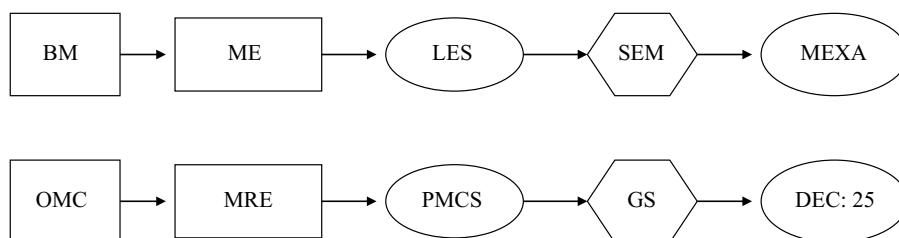
⁸ Decisión CMC N.º 13/97, 15-12-1997.

el artículo once del Protocolo, titulado “Reconocimiento”, se consagra a la educación, experiencia, licencias, matrículas o certificados. Luego de distintas negociaciones, se acordó con las redes profesionales, en particular con el CIAM, impulsar la posibilidad de ejercer temporalmente la profesión, para lo cual se creó un instrumento aprobado por la máxima autoridad del bloque: el Consejo del Mercado Común (CMC): la Decisión CMC N.º 25/2003. Este instrumento establece directrices para la celebración de Acuerdos Marco de reconocimiento recíproco entre entidades profesionales y la elaboración de disciplinas para el otorgamiento de licencias temporarias. Es decir, que un profesional perteneciente a esas entidades cuenta potencialmente con la posibilidad de trabajar en algún país miembro del Mercosur, a partir de un convenio entre los colegios profesionales de los respectivos países y la realización de los trámites de matriculación correspondientes en el país de destino. Previamente, las entidades profesionales deben solicitar su reconocimiento como Grupo de Trabajo ante el GS y luego ser aprobado por el Grupo Mercado Común (GMC).

Como podemos constatar, ese divorcio entre académicos y profesionales se traduce al interior del Mercosur, donde cada red se concentra en los objetivos que le son más afines, logrando la atención de diferentes redes intergubernamentales. Al mismo tiempo, estas últimas prácticamente no contaban con interlocución entre sí, pese a tratarse de actores gubernamentales y estatales, dado que muchos funcionarios han permanecido establemente en sus funciones luego de los cambios de gobierno.

Recapitulando, la figura 3, que no debe leerse linealmente, nos ofrece una síntesis de la construcción de los procesos de transferencias desde organismos internacionales hacia el ámbito nacional y, de qué forma, una vez traducido a la normativa interna, se mercosuriza al resto de los países del bloque en el caso de la acreditación o se incorpora directamente al ámbito regional, como en el caso del sector de servicios.

Figura 3. De los organismos internacionales a las políticas regionales: dos procesos no lineales en el seno de la PRAP



Siglas en orden de aparición: BM (Banco Mundial), ME (Ministerio de Educación), LES (Ley de Educación Superior), SEM (Sector Educativo del Mercosur), MEXA (Mecanismo Experimental de Acreditación de las Carreras de Grado del Mercosur), OMC (Organización Mundial de Comercio), MRE (Ministerio de Relaciones Exteriores), PMCS (Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios), GS (Grupo de Servicios), DEC: 25 (Decisión CMC 25/03).

Fuente: elaboración propia con base en fuentes primarias y secundarias.

Génesis y evolución del reconocimiento académico profesional visto desde el enfoque de redes de políticas públicas

Como mencionamos en el apartado anterior, esa división entre mundo académico y profesional que se expresa en las dos formas de reconocimiento se traducirá en la conformación de dos redes intergubernamentales: una conformada por los ME de los países del Mercosur y asociados, y la otra por los MRE de los países exclusivamente miembros plenos del bloque. Ambas redes intergubernamentales integrarán otras redes, en el primer caso redes académicas que devendrán temáticas según la tipología de Rhodes y, en el segundo caso, redes profesionales. Si bien este fenómeno podría ser visto desde una perspectiva descendente (*top down*), buena parte de los actores académicos, pero sobre todo profesionales, son algunos de los que impulsarán el proceso de abajo hacia arriba (*bottom up*).

En primer lugar, la red intergubernamental coordinada por los ME ha apuntado fundamentalmente a reforzar los dispositivos de acreditación en los países miembros del Mercosur. En otros trabajos sobre el tema hemos calificado como proceso de *mercosurización* a la expansión de los dispositivos de acreditación universitaria en los países del bloque y los asociados (Solanas 2009). De esta forma, por un lado, esta red se centró sobre la regionalización de la acreditación, constituyendo una suerte de red temática convocante. Algunas asociaciones académicas e internacionales, en principio en forma indirecta y luego más directamente, se han acercado a la red. Por nombrar algunas, la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM) que venía impulsando actividades académicas entre las universidades del bloque, en coordinación con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), que proveía el apoyo financiero, impulsaron acciones de movilidad del programa ESCALA estudiantil y docente. Para ello, tomaron como referencias a las carreras acreditadas regionalmente. Si bien en determinado momento existió una mayor apertura de esta red intergubernamental por integrar otros actores o redes, en sus orígenes, su objetivo había sido cerrarse a fin de definir y avanzar en un instrumento que permitiese resolver ambas facetas del reconocimiento. En este sentido, la mayor parte de las redes profesionales quedaron prácticamente excluidas de este proceso.

El MEXA, en 2006, se traduciría en el sistema Arcusur, que se constituiría en un dispositivo permanente de acreditación regional, lo que contribuyó a expandir el proceso de mercosurización a un número mayor de países y a la creación de agencias nacionales de acreditación. Por otra parte, en el seno del SEM se institucionalizaron las Reuniones de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA) como autoridades competentes para la planificación y continuidad de este instrumento.

En segundo lugar, la red intergubernamental que articulaban los MRE había logrado establecer mayores vínculos con las redes

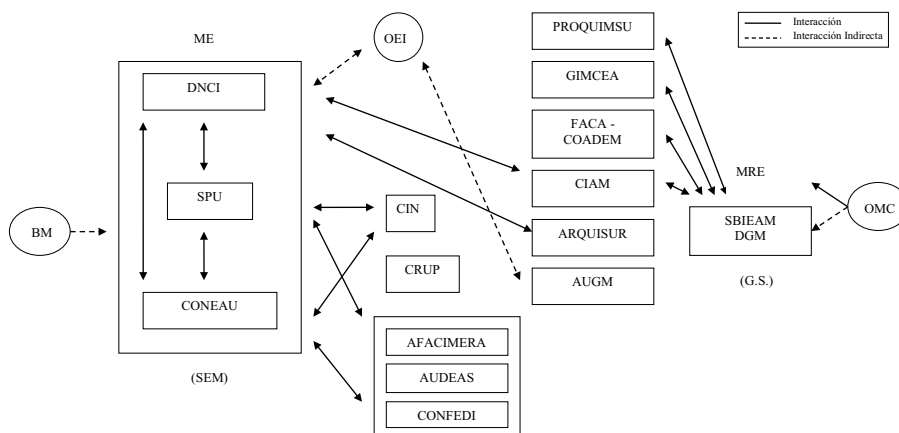
profesionales y, si bien lograron progresos sustantivos como la Decisión CMC 25/03, las fuertes asimetrías existentes en las distintas redes profesionales de los países del bloque tendieron a bloquear la efectiva implementación de dicho instrumento. En tal sentido, son muchas las diferencias entre los países del bloque: mientras Paraguay y Uruguay no cuentan con colegios profesionales, en Brasil los títulos universitarios no son habilitantes —como sí lo son en el resto del bloque—, lo que ha permitido contar con colegios, órdenes y asociaciones profesionales fuertemente institucionalizadas. En Argentina, el escenario es bastante diverso de acuerdo con la provincia de que se trate, con lo cual las propias discusiones en el seno de las redes profesionales, la mayoría de las cuales realiza ese trabajo de manera voluntaria, ha contribuido a frenar la efectiva implementación. Como señalaría Durkheim (1937, 80-81), la naturaleza de toda resultante no dependerá necesariamente de la naturaleza del número de elementos que la compongan, sino también de su modo de combinación.

La figura 4 nos permite apreciar, a manera de síntesis, cómo se compusieron estas redes intergubernamentales con los diversos lazos que tendieron a establecer con los distintos actores y redes temáticas y profesionales, así como la influencia de algunos organismos internacionales.

Schneider (1992, 115-116) calificaría este tipo de redes como de tipo clientelar, dado que tanto las asociaciones académicas como las profesionales buscan a los interlocutores gubernamentales o estatales con los cuales tuvieron más posibilidades de ser escuchados y, finalmente, la red se consolida de esta manera, pese a que algunos de los dispositivos construidos pierdan posibilidades de ser implementados.

En la consolidación de ambos procesos, cada una de estas redes intergubernamentales avanzó prácticamente sin consultar a su contraparte, es decir, coordinadas por dos ministerios que suelen tener puntos de interlocución, pero que en este caso actuaron como departamentos estancos, sin vinculación entre sí.

Figura 4. Los actores en interacción



Siglas: Afacimera (Asociación de Facultades de Ciencias Médicas de la República Argentina), Arquisur (Asociación de Facultades y Escuelas de Arquitectura del Mercosur), AUDEAS (Asociación Universitaria de Educación Agropecuaria Superior), AUGM (Asociación de Universidades del Grupo Montevideo), BM (Banco Mundial), CIAM (Comisión de Integración de Agrimensura, Agronomía, Arquitectura, Geología e Ingeniería para el Mercosur), CIN (Consejo Interuniversitario Nacional), Coadem (Colegios y Órdenes de Abogados del Mercosur), Coneau (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria), Confedi (Consejo Federal de Decanos de Facultades de Ingeniería), CRUP (Consejo de Rectores de las Universidades Privadas), DNCI (Dirección Nacional de Cooperación Internacional), FACA (Federación Argentina de Colegios de Abogados), GIMCEA (Grupo de Integración del Mercosur, Contadores, Economistas y Administradores), GS (Grupo de Servicios del Mercosur), ME (Ministerio de Educación), MRE (Ministerio de Relaciones Exteriores), OEI (Organización de Estados Iberoamericanos), OMC (Organización Mundial de Comercio), Proquimsu (Conferencia Permanente de los Órganos de Reglamentación y Fiscalización Profesional del Área de la Química en los Países del Mercosur), Sbieam (Subsecretaría de Integración Económica Americana y Mercosur), SEM (Sector Educativo del Mercosur), SPU (Secretaría de Políticas Universitarias).

Fuente: elaboración propia con base en fuentes primarias y secundarias.

Conclusiones

Como ya ha sido evocado a lo largo de este capítulo, el enfoque de redes de políticas públicas cuenta con límites y beneficios. Entre los

primeros, como todo enfoque de nivel meso, requeriría complementarse con otras teorías o enfoques a fin de producir explicaciones más completas y abarcadoras. Entre los segundos, por un lado, resulta de gran utilidad visual y didáctica para cartografiar y situar las diversas interacciones que se producen entre los distintos actores o redes de actores involucrados. Por otro lado, y si bien no es una propiedad exclusiva del enfoque de redes, resulta fácilmente compatible con otras herramientas teóricas como, en este caso, el enfoque de las transferencias.

Ahora bien, valdría preguntarse si resulta indispensable la utilización de dicho enfoque para realizar el abordaje del caso de construcción de esta política; podríamos decir que no. El enfoque resulta de gran utilidad y es ilustrativo para mostrar las características de construcción del proceso con base en la distinta participación de los actores académicos, profesionales e intergubernamentales; sin embargo, también podríamos haber optado por la utilización de otras herramientas teóricas del amplio arsenal conceptual de la sociología de la acción pública para analizar esta misma construcción. La ventaja de haber utilizado este esquema es que nos ha permitido jerarquizar los vínculos entre los distintos actores participantes, dando cuenta de sus diversos grados de interdependencia, entre sí y entre las múltiples redes, así como poner de relieve la forma en que, a partir de tales lazos, esta política se ha ido construyendo y ha ido evolucionando.

En cuanto al caso en concreto, pueden extraerse al menos dos conclusiones importantes. En primer lugar, la PRAP permite apreciar la importancia que adquieren los organismos internacionales en la introducción y construcción de una política pública, así como en el proceso de mercosurización a los países miembros del bloque. En segundo lugar, este caso muestra de qué manera los actores movilizan los diversos recursos de que disponen a fin de lograr avanzar en la construcción de una política a través de los diversos interlocutores gubernamentales habilitados para ello.

Referencias bibliográficas

- Abbott, Andrew. 1988. *The system of professions. An essay on the division of expert labor*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.
- Coneau (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria). 1997. "Coneau - Modificación de su Funcionamiento". Decreto 705/97. Argentina. <https://www.coneau.gob.ar/archivos/590.pdf>.
- Dolowitz, David P. y David Marsh. 1996. "Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature". *Political Studies*, número 44, 343-357.
- . 2000. "Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making". *Governance* 13 (1): 5-24.
- Durkheim, Émile. 1937. *Les règles de la méthode sociologique*. París: Quadrige; PUF.
- Lagroye, Jacques, Bastien François y Frédéric Sawicki. 2002. *Sociologie politique*, 4.^a ed. París: Presses de Sciences Po et Dalloz.
- Malamud, Andrés. 2002. "Integración regional en América Latina: teorías e instituciones comparadas". *Revista Argentina de Ciencia Política*, diciembre, número 5/6, 49-66.
- Marsh, David. 1998. *Comparing policy networks*. Buckingham: Open University Press.
- Marsh, David y Roderick Arthur William Rhodes, eds. 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Mercosur (Mercado Común del Sur). 1991. "Protocolo de intenciones: Creación del Sector Educativo del Mercosur". <http://www.edu.mercosur.int/es-ES/acordos/finish/5-acordos-acuerdos/391-protocolo-de-intencoes.html>.
- . 1997a. "Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur. Protocolo de Ouro Preto". http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/ourop/ourop_s.asp.
- . 1997b. "Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del Mercosur". MERCOSUR/CMC/DEC N.º 13/97. <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1397.asp>.

- Mercosur (Mercado Común del Sur). 2003. "Mecanismo para el Ejercicio Profesional Temporario". MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 25/03. <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2503s.asp>.
- Ministerio de Educación Nacional. 1994. "Resolución del Ministerio de Cultura y Educación (MCYE) N.º 3223". Buenos Aires, Argentina.
- PEN (Poder Ejecutivo Nacional). 1993. "Ministerio de Cultura y Educación. Modificación Estructura". Decreto 2568/1993. Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-2568-1993-17480>.
- _____. 1995a. "Decreto Reglamentario de la Ley 24521 de Educación Superior". Decreto Reglamentario 499/95. Argentina. http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/legalytecnicaeducativa/normativa/decretos/dec_nac_499.pdf.
- _____. 1995b. "Educación Superior. Normativa Aplicable. Promulgación/ Observación". Decreto 268/1995. Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-268-1995-25395>.
- _____. 1995c. "Ley de educación superior universitaria y no universitaria". Ley N.º 24.521. Argentina. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/texact.htm>.
- _____. 1996. "Ley de Educación Superior. Coneau — Reglamentación". Decreto Reglamentario 173/1996. Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-173-1996-33754>.
- Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games". *International Organization* 42 (3): 427-460.
- Rhodes, Roderick Arthur William. 1985. "Power-dependence, policy communities and intergouvernemental networks". *Public Administration Bulletin*, número 49, 4-31.
- _____. 1990. "Policy networks. A British perspective". *Journal of Theoretical Politics* 2 (3): 293-317.
- _____. 1997. *Understanding governance. policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham y Filadelfia: Open University Press.
- Rhodes, Roderick Arthur William y David Marsh. 1995. "Les Réseaux d'action publique en Grande-Bretagne". En *Les Réseaux de*

- politique publique. Débat autour des policy networks*, dirigido por Patrick Le Galès y Mark Thatcher, 31-68. París: L'Harmattan, Logiques politiques.
- Richardson, Jeremy. 1995. "Approches de la décision politique nationale et européenne fondées sur l'acteur : Communautés de politique publique, réseaux par questions et communautés épistémiques". En *Les Réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, dirigido por Patrick Le Galès y Mark Thatcher, 167-191. París: L'Harmattan, Logiques politiques.
- Schneider, Volker. 1992. "The structure of policy networks". *European Journal of Political Research*, número 21, 109-129.
- Secretaría Administrativa del Mercosur. s. f. <https://www.mercosur.int/>
- Smith, Andy. 1995. "Les idées en action: le referential, sa mobilisation et la notion de policy network". En *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, dirigido por Alain Faure, Gilles Pollet y Philippe Warin, 103-124. París: L'Harmattan.
- Solanas, Facundo. 2007. "El Mercosur y las políticas públicas de reconocimiento de títulos universitarios: el caso argentino". Tesis de doctorado. Universidad de Buenos Aires en Ciencias Sociales-Buenos Aires.
- _____. 2009. "El impacto del Mercosur en la educación superior: un análisis desde la 'mercosurización' de las políticas públicas". *Archivos Analíticos de Políticas Educativas* 17 (20). <https://epaa.asu.edu/ojs/article/viewFile/386/509>.
- _____. 2012. "El Estado acreditador: del caso argentino al Mercosur". En *Políticas de evaluación universitaria en América Latina: perspectivas críticas*, de Denise Leite, Maria Elly Herz Genro, Facundo Solanas, Vivian Fiori y Raúl Alberto Álvarez Ortega. Buenos Aires: Clacso.
- _____. 2014. "Analizar una política pública mercosuriana: el caso del ejercicio profesional y la acreditación universitaria regional". *Revista SAAP* 8 (1): 43-64. <http://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v8-n1/Solanas.pdf>.

Thatcher, Mark. 1995. "Les réseaux de politique publique: Bilan d'un sceptique". En *Les Réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, dirigido por Patrick Le Galès y Mark Thatcher, 229-248. París: L'Harmattan.

"Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay". 1991. Asunción. http://idatd.cepal.org/Normativas/MERCOSUR/Espanol/Tratado_de_Asuncion.pdf.

Van Waarden, Frans. 1992. "Dimensions and types of policy networks". *European Journal of Political Research*, número 21, 29-52.

